Deutscher Bundestag **Drucksache 16/3747**

16. Wahlperiode 06. 12. 2006

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Petra Pau, Ulla Jelpke, Jan Korte und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 16/3453 –

Evaluierungsbericht zum Zuwanderungsgesetz und die Berücksichtigung von Forderungen der Kirchen, von Verbänden und anderer Nichtregierungsorganisationen

Vorbemerkung der Fragesteller

Auf die schriftliche Frage der Abgeordneten Sevim Dağdelen vom 28. Juli 2006, ob die Bundesregierung Verbesserungen der Rechtslage für Betroffene, wie sie von zahlreichen Verbänden, Kirchen usw. in ausführlichen Stellungnahmen gefordert worden waren, konkret benennen könne, die Eingang in die Empfehlungen für einen gesetzgeberischen oder sonstigen Handlungsbedarf des Evaluierungsberichts des Bundesministeriums des Inneren zum Zuwanderungsgesetz (Kapitel B, S. 11–16) gefunden hätten, antwortete der Staatssekretär im Bundesministerium des Innern Dr. Hans-Bernhard Beus am 7. August 2006 (vgl. Bundestagsdrucksache 16/2390, Frage 21, S. 17 f.): Dass das Bundesministerium solche Forderungen „aufgegriffen“ habe, ergebe sich „beispielhaft aus der gemeinsamen Pressemitteilung der Evangelischen Kirche in Deutschland und des Sekretariats der Deutschen Bischofskonferenz vom 24. Juli 2006“.

In dieser Presseerklärung der Kirchen (http://www.ekd.de/presse/pm154_2006_evaluierungsbericht_reimers.html) wird jedoch lediglich „begrüßt“, dass der Bericht die Notwendigkeit betone, „Integrationsangebote verstärkt auch schon länger in Deutschland ansässigen Migranten zugänglich zu machen“. Im Übrigen enthält die Pressemitteilung aber die Feststellung: „Unserer ersten Einschätzung nach sind die Forderungen der Kirchen in einigen zentralen Bereichen weitgehend unberücksichtigt geblieben.“ Der Evaluationsbericht sei „leider an vielen Stellen von Misstrauen und der Forderung nach Sanktionen geprägt“. Die Vorschläge des Referentenentwurfs zum Ehegattennachzug werden durch die Kirchen als „unverhältnismäßig“ abgelehnt. „Kritisch“ wird auch das geplante behördliche Anfechtungsrecht bei Vaterschaftsanerkennungen beurteilt. „Besorgt“ ist im Zusammenhang des Familiennachzugs von einem nicht begründeten „Misstrauen gegenüber den betroffenen Menschen“ die Rede. „Besonders zu kritisieren“ sei es, dass der Bericht zum Problem der Kettenduldungen keine Verbesserungen enthalte. „Nicht nachvollziehbar“ und „in hohem Maße kritikwürdig“ sei schließlich das „Vorhaben, die bislang übliche Ankündigung einer bevorstehenden Abschiebung zu unterlassen“.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 4. Dezember 2006 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Die oben zitierte Deutung dieser Presseerklärung der Kirchen durch Staatssekretär Beus, wonach sie als Beleg für die Berücksichtigung von Forderungen der Kirchen usw. im Evaluierungsbericht dienen könne, ist deshalb nicht nachvollziehbar.

Am 26. Oktober 2006 fand eine Veranstaltung „Erfahrungsaustausch von Praktikern von Caritas und Diakonie zur Novellierung des Zuwanderungsgesetzes“ statt, an der unter anderem mehrere Mitglieder des Innenausschusses des Deutschen Bundestages teilnahmen. Gretel Wildt vom Diakonischen Werk der EKD verwies dort darauf, dass es eine Diskrepanz zwischen öffentlichen Äußerungen der Regierung zum Thema Integration und dem Evaluationsbericht des Bundesinnenministeriums gebe: Während z. B. Bundesinnenminister Schäuble davon gesprochen habe, dass Integration eines „offenen gesellschaftlichen Klimas“ bedürfe und als Chance begriffen werden müsse, sei der Evaluationsbericht stark ordnungsrechtlich geprägt und entwickle Vorschläge zur Abschreckung, Verhinderung und sogar zur Rückgängigmachung von Zuwanderung (siehe Unterlagen der Tagung „Miteinander Leben in Deutschland“, Deutscher Caritasverband, Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland, 26. Oktober 2006, Stellungnahme Gretel Wildt).

Dr. Elke Tießler-Marenda vom Referat Migration und Integration des Deutschen Caritasverbandes betonte auf der benannten Veranstaltung bzw. in ihrem schriftlichen Statement, dass „schon bei einem ersten Blick auf den Evaluationsbericht und die dort festgestellten Handlungsbedarfe (…) eine deutliche Diskrepanz zwischen den Erfahrungen des Deutschen Caritasverbandes und der Bewertung des Zuwanderungsgesetzes durch das BMI deutlich“ werde. Der Bericht sei insgesamt „in seiner Tendenz geprägt von Misstrauen und Ausgrenzung. Entsprechend werden Handlungsbedarfe fast ausschließlich im Kontext von Sanktionen und einer Verschärfung von Zuzugs- und Aufenthaltsbedingungen gesehen“. Und weiter: „Vorschläge seitens der Verbände oder auch von Anwälten, die zu einer Verbesserung des humanitären Schutzes führen könnten, werden durchweg als unnötig abgelehnt“ (siehe Tagungsunterlagen vom 26. Oktober 2006, Stellungnahme Dr. Elke Tießler-Marenda, Referat Migration und Integration des Deutschen Caritasverbandes).

Vorbemerkung der Bundesregierung

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD vom 11. November 2005 ist eine Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes vereinbart worden. Dabei sollte untersucht werden, ob die mit dem Zuwanderungsgesetz verfolgten Ziele erreicht worden sind und ob ggf. Verbesserungsbedarf besteht.

Das Bundesministerium des Innern hat am 30. und 31. März. 2006 eine Anhörung von Praktikern aus den verschiedensten Bereichen des öffentlichen Lebens, zusammen mit den Mitgliedern des Innenausschusses und des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages sowie Vertretern der Länder zu zentralen Fragen des Zuwanderungsgesetzes durchgeführt.

Im Vorfeld dieser Veranstaltung sind alle Innenministerien und Senatsverwaltungen für Inneres der Länder gebeten worden, auf der Grundlage eines Fragebogens über ihre Erfahrungen bei der Anwendung des Zuwanderungsgesetzes schriftlich zu berichten. Darüber hinaus wurde den mit der Anwendung des Zuwanderungsgesetzes befassten Bundesressorts, der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, dem Beauftragten der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten sowie den Kirchen und Nichtregierungsorganisationen Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme gegeben.

Es wurden in den Stellungnahmen zahlreiche divergierende Positionen vertreten. Bei der Erarbeitung des Evaluierungsberichtes sind alle Stellungnahmen berücksichtigt worden, auch wenn sich das Bundesministerium des Innern naturgemäß nicht allen Auffassungen anschließen kann.

Der Evaluierungsbericht und die beiden Anlagenbände sind im Internet auf der Homepage des Bundesministeriums des Innern abrufbar.

1. Hält die Bundesregierung in Anbetracht der Vorbemerkung an ihrer Behauptung fest, der Evaluierungsbericht zum Zuwanderungsgesetz habe Forderungen von Wohlfahrtsverbänden, Kirchen, Flüchtlingsorganisationen usw. aufgegriffen (bitte begründen)?

Die Bundesregierung hält daran fest, dass der Evaluierungsbericht des Bundesministeriums des Innern zum Zuwanderungsgesetz Forderungen von Kirchen und Nichtregierungsorganisationen aufgegriffen hat. Zur Begründung kann auf die Ausführungen zu 2. verwiesen werden.

2. Wenn die Frage zu 1. bejaht wird, welche konkreten Vorschläge zur Verbesserung der Rechtslage im Sinne der Betroffenen sind in Kapitel B des Evaluierungsberichts des Bundesministeriums des Inneren zum Zuwanderungsgesetz („Empfehlungen für einen gesetzgeberischen oder sonstigen Handlungsbedarf“, S. 11–16) enthalten?

Als konkrete Vorschläge zur Verbesserung der Rechtslage i. S. der Betroffenen, die im Evaluierungsbericht abschließend aufgegriffen und in den Handlungsempfehlungen ausgewiesen wurden, können beispielhaft genannt werden:

- Das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V. forderte, das Integrationskursangebot dadurch zu verbessern, dass ausreichende Kinderbetreuungsmöglichkeiten angeboten werden (Anlagenband II, Seite 487). Diese Forderung wurde aufgegriffen und im Evaluierungsbericht unter Ziffer 4.3.1 als Empfehlung (prioritärer Gesetzgebungsbedarf) einer gesetzlichen Regelung der Zuständigkeiten der Länder bei integrationskursergänzenden Maßnahmen ausgewiesen.
- Das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V. forderte, dass Deutsche, die nicht im Rahmen des Aufnahmeverfahrens für Spätaussiedler ausgereist sind, und keine ausreichenden Deutschkenntnisse haben, einen Zugang zu den Integrationskursen erhalten sollen (Anlagenband II, Seite 486). Diese Forderung wurde im Evaluierungsbericht aufgegriffen und im Gesetzgebungsbedarf unter Ziffer 4.1.4 als Handlungsempfehlung ausgewiesen.
- Die Forderungen von Pro Asyl, klarzustellen, dass § 10 Abs. 3 AufenthG nicht auf die Entscheidung über die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach Befassung durch die Härtefallkommission gemäß § 23a des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) anwendbar ist (Anlagenband II, Seite 511), wurde im Evaluierungsbericht auf Seite 86 aufgegriffen und soll Eingang in die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz finden.
- Die Forderung des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V., die Migrationserstberatung weiter zu entwickeln (Anlagenband II, Seite 488), wurde im Evaluierungsbericht auf Seite 132 aufgegriffen.

3. Wenn die Frage zu 1. bejaht wird, kann die Bundesregierung Pressemitteilungen, Stellungnahmen oder Bewertungen von Wohlfahrtsvereinen, Kirchen usw. benennen, die ihre Auffassung stützen, und wenn ja, welche?

Presseverlautbarungen, Stellungnahmen und Bewertungen von Nichtregierungsorganisationen zum Evaluierungsbericht sind der Bundesregierung nur teilweise bekannt. Verschiedenen Äußerungen von Nichtregierungsorganisationen,

die der Bundesregierung bekannt sind, kann allerdings entnommen werden, dass die Übernahme weitergehender Vorschläge von dort gewünscht worden wäre. Der Umstand, dass im Evaluierungsbericht Forderungen von Kirchen und anderen Nichtregierungsorganisationen aufgegriffen wurden, kann anhand der im Anlagenband II zum Evaluierungsbericht abgedruckten Stellungnahmen und des Evaluierungsberichtes direkt nachvollzogen werden.

4. Wenn die Frage zu 1. bejaht wird, sind der Bundesregierung die nachfolgend benannten Stellungnahmen/Pressemitteilungen bekannt, und wie sind diese mit ihrer Einschätzung zu vereinbaren?

Die genannten Verlautbarungen sind der Bundesregierung bekannt.

a) Pressemitteilung des Interkulturellen Rates und von Pro Asyl vom 24. Juli 2006, in der es heißt, dass die Änderungsvorschläge des Evaluierungsberichts einen „Katalog der asyl- und migrationspolitischen Grausamkeiten“ darstellten, dass der Evaluierungsbericht eine „Farce“ sei und „zentrale Ergebnisse der Evaluierung“ nicht berücksichtige.

b) Bewertung des Evaluationsberichts durch amnesty international (vgl. z. B. epd vom 25. Juli 2006), wonach die Bundesregierung die Evaluierung der gesetzlichen Regelungen genutzt habe, um restriktive Auslegungen zu verfestigen, wonach Migrantinnen und Migranten und Schutzsuchende unter den Generalverdacht des Missbrauchs gestellt würden und wonach das Gesetz drohe, „zur Ruine seiner selbst zu werden“.

Die Pressemitteilungen des Interkulturellen Rates und von Pro Asyl vom 24. Juli 2006 in dem die Änderungsvorschläge des Evaluierungsberichtes als ein „Katalog der asyl- und migrationspolitischen Grausamkeiten“ dargestellt werden und von amnesty international vom 25. Juli 2006, in der behauptet wird, „das Gesetz drohe zu einer Ruine seiner selbst zu werden“, sind Ausdruck der legitimen Mitwirkung von Nichtregierungsorganisationen an der politischen Meinungsbildung in der Bundesrepublik Deutschland. Fachlich hält das Bundesministerium des Innern diese Kritik nicht für begründet.

c) Bewertung des Evaluationsberichts durch den sozialpolitischen Vorstand des Diakonischen Werkes, Bernd Schlüter (vgl. z. B. epd vom 25. Juli 2006), wonach der Bericht vor allem Verschärfungen vorsehe, Verbesserungsvorschläge von Kirchen und Wohlfahrtsverbänden jedoch nicht aufnehme.

Die sachlich gehaltene Kritik des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V. an dem Evaluierungsbericht des Bundesministeriums des Innern verdeutlicht den Standpunkt der Evangelischen Kirche, der vom Bundesministerium des Innern nicht umfassend geteilt wird.

5. Wenn die Frage zu 1. verneint wird, wie ist dann die Antwort von Staatssekretär Dr. Hans-Bernhard Beus vom 7. August 2006 (vgl. Bundestagsdrucksache 16/2390, zu Frage 21, S. 17 f.) zu bewerten, und wie wird die Bundesregierung in Zukunft sicherstellen, dass Anfragen der Opposition ernst genommen und ehrlich, gewissenhaft und wahrheitsgemäß beantwortet werden?

Entfällt, da Frage 1 bejaht wurde.

6. Welche Bedeutung misst die Bundesregierung der Beteiligung und Anhörung der Kirchen, Wohlfahrtsverbände, Flüchtlingsorganisationen, dem UNHCR usw. bei der Evaluation des Zuwanderungsgesetzes bei?

Die Bundesregierung misst der Beteiligung und Anhörung der Kirchen, Verbände und anderer Nichtregierungsorganisationen Bedeutung bei. Aus diesem Grund erhielten diese Organisationen bereits im Vorfeld des vom Bundesministerium des Innern veranstalteten Praktiker-Erfahrungsaustausches zum Zuwanderungsgesetz Gelegenheit zur Stellungnahme. Des Weiteren waren einige dieser Organisationen auf dem Praktikererfahrungsaustausch vertreten. Leider nutzten nicht alle Nichtregierungsorganisationen, die angefragt wurden, die Gelegenheit zur Teilnahme am Praktiker-Erfahrungsaustausch.

a) Weshalb wurden deren Forderungen, die in qualifizierten Stellungnahmen vorgetragen wurden, bei den Handlungsempfehlungen im Evaluierungsbericht ganz überwiegend nicht berücksichtigt?

Aus fachlicher Sicht konnten im gesamtstaatlichen Interesse viele der vorgetragenen Forderungen nicht befürwortet und deshalb nicht bei den Handlungsempfehlungen im Evaluierungsbericht berücksichtigt werden. Beispielhaft können hier genannt werden, die Forderung von Pro Asyl zur sofortigen Auflösung der Ausreiseeinrichtungen und zur Streichung des § 61 Abs. 2 AufenthG (Anlagenband II, Seite 518), die Forderung von Pro Asyl den Ausschluss vom Anspruch auf Arbeitslosengeld II bei den Ausländern, die in den Anwendungsbereich des Asylbewerberleistungsgesetzes fallen, rückgängig zu machen (Anlagenband II, Seite 518), und die Forderung von amnesty international (Anlagenband II, Seite 385) zur Streichung des § 60 Abs. 7 Satz 3 AufenthG – dem Ausschluss von allgemeinen Gefahren vom subsidiären Schutz.

b) Wie bewertet die Bundesregierung die in der Vorbemerkung und in Frage 4. beispielhaft zitierten enttäuschten Reaktionen und die massive Kritik der Kirchen, Verbände usw. am Evaluierungsbericht (bitte begründen)?

Erfahrungsgemäß rücken Nichtregierungsorganisationen und andere Interessenvertreter, wenn ihren politischen Wünschen aus ihrer Sicht nicht ausreichend Rechnung getragen worden ist, auch gegenüber der Öffentlichkeit nicht von ihren Forderungen ab.

7. Könnte der Umstand, dass Forderungen der Kirchen, der Wohlfahrtsverbände, von Flüchtlingsorganisationen, des UNHCR usw. im Wesentlichen nicht im Evaluierungsbericht aufgegriffen wurden, auch damit zusammenhängen, dass bei dem vom Bundesinnenministerium organisierten so genannten „Praktiker-Erfahrungsaustausch“ die „Praktiker“ aus den Kirchen, Flüchtlingsorganisationen, Wohlfahrtsverbänden usw. gemessen am Anteil der „Praktiker“ aus den Bereichen der staatlichen Verwaltung usw. eher unterrepräsentiert waren, und welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung hieraus für zukünftige Evaluierungsverfahren?

Die Ergebnisse des Evaluierungsberichtes wurden nicht nur auf die Ergebnisse des Praktiker-Erfahrungsaustausches gestützt, an dem im Übrigen eine repräsentative Auswahl von Vertretern der Kirchen und anderen Interessenvertretern teilnehmen konnte. Es flossen darüber hinaus die Stellungnahmen der Kirchen und Nichtregierungsorganisationen, der Länder, der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, des Beauftragten der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten und der mit der Anwendung des Zuwanderungsgesetzes befassten Bundesressorts sowie die

Analyse der Rechtsprechung zum Zuwanderungsgesetz maßgeblich in die Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes ein. Dieses mehrstufige Vorgehen (Einholung von Stellungnahmen, Praktikererfahrungsaustausch, Analyse der Rechtsprechung zum Zuwanderungsgesetz) stellte eine ausgewogene Bewertung der Vorschriften des Zuwanderungsgesetzes sicher.

8. Beabsichtigt die Bundesregierung, zumindest einzelne Forderungen von Kirchen, Wohlfahrtsverbänden, Flüchtlingsorganisationen, dem UNHCR usw. nach Verbesserungen der Rechtslage im Sinne der Betroffenen noch in ihre Gesetzesänderungsvorhaben zum Zuwanderungsgesetz mit aufzunehmen, und wenn ja, welche?

Es wird geprüft, einzelne als Gesetzgebungsbedarf ausgewiesene Handlungsempfehlungen in den Entwurf für ein Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union aufzunehmen. Ein darüber hinausgehender Gesetzgebungsbedarf wird derzeit nicht gesehen.

9. Wie bewertet die Bundesregierung die in der Vorbemerkung zitierte Einschätzung u. a. der Kirchen, wonach die konkreten Änderungsvorschläge und die insgesamt misstrauische und abwehrende Tendenz des Evaluationsberichts im Gegensatz stünden zu offiziellen Verlautbarungen, mit denen ein offenes gesellschaftliches Klima als Voraussetzung für eine Integration bezeichnet wird?

Die in der Vorbemerkung zitierte Einschätzung wird so nicht geteilt, da gerade für den Bereich der Integration von Ausländern umfangreiche Handlungsempfehlungen im Evaluierungsbericht ausgewiesen wurden.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333